

ISSN 1982-0496

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



JUDICIALIZANDO A POLÍTICA: DA RESPONSABILIDADE POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM RAZÃO DO DESCUMPRIMENTO DE “COMPROMISSO ELEITORAL”

JUDICIALYZING POLITICS: ADMINISTRATIVE IMPROBITY RESPONSIBILITY DUE TO BREACH OF “ELECTION COMMITMENT”

Rafael de Oliveira Costa

Professor Visitante na Universidade da Califórnia-Berkeley. Mestre e Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG/University of Wisconsin (EUA). Promotor de Justiça no Estado de São Paulo.

Resumo

O presente estudo pretende, ao atentar para a necessária aproximação entre cidadãos e seus representantes eleitos, analisar os mecanismos existentes para a responsabilização daqueles que, ao ingressarem na chefia do Executivo, desvirtuam-se das propostas apresentadas no registro da candidatura, violando os princípios da moralidade e da segurança jurídica. Trata-se de estudo propedêutico que permite concluir ser possível a propositura de “ação civil pública de improbidade administrativa” em razão do descumprimento de propostas eleitorais no exercício do mandato, em razão da inevitável afronta ao artigo 11, *caput*, da Lei nº 8.429/90.

Palavras-chave: Propostas Eleitorais. Tutela da confiança. Princípio da Moralidade.

Abstract

This study seeks, by attending to the necessary identity between citizens and their elected representatives, to analyze existing accountability mechanisms of those who devalue themselves from previous proposals, violating the principles of morality and legal security, issue chosen for discussion here by representing, undoubtedly, one of the great challenges of Brazilian democracy in contemporary times. This preparatory study allows concluding to be possible an “ação de improbidade” due to the breach of electoral proposals, according to article 11, *caput*, of Law 8.429/90.

Keywords: Electoral Proposals. Protection of legitimate expectations. Principle of Morality.

1. INTRODUÇÃO

A democracia brasileira vem consolidando a descrença em relação às instituições, especialmente diante da ausência de “identidade” entre o eleitor e o eleito. Trata-se de um regime que reduz a participação popular a mera formalidade durante o processo eleitoral e afasta a transparência na formulação/implementação de políticas públicas.¹

Segundo entendemos, não basta o apoio da maioria durante as eleições: a democracia, enquanto “meio para promoção da liberdade” (KELSEN apud FERREIRA, 1992, p. 206), só pode ser efetivamente exercida se presente o sentimento de representação, uma vez que indispensável a legitimação democrática do poder, especialmente porque “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]” (artigo 1º, parágrafo único, da Constituição).

Os direitos políticos, nesse contexto, não se apresentam como meios de defesa do cidadão contra o Estado, mas como via para a efetiva integração na seara política. Trata-se, em verdade, de prerrogativas de participação, pois o “Direito político é o direito de participar da organização e funcionamento do Estado” (MIRANDA, 1987, p. 573).

A capacidade eleitoral passiva consiste, nesse liame, no direito público subjetivo de ser votado para cargos eletivos, aferida, como regra, no registro da candidatura. Elegível é, portanto, o cidadão apto a receber votos em um certame. Para tanto, o candidato deve atender às condições de elegibilidade previstas na Constituição e na Lei nº 9.504/97. Nesse sentido, dispõe o artigo 14, § 3º, da Constituição:

Art. 14 - § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I – a nacionalidade brasileira; II – o pleno exercício dos direitos políticos; III – o alistamento eleitoral; IV – o domicílio eleitoral na circunscrição; V – a filiação partidária; VI – a idade mínima [...]

Do mesmo modo, o artigo 11, da Lei 9.504/97, dispõe que:

¹ Sobre o tema, conferir: HÖFFE, Otfried. *A Democracia no Mundo de Hoje*. Trad. Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005. E também: SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a Democracia: entre o Pré-Contratualismo e o Pós-Contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco, PAOLI, Maria Célia (org.). *Os Sentidos da Democracia – Políticas do Dissenso e Hegemonia Global*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999, p. 83 – 129. E ainda: LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições. § 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: I - cópia da ata a que se refere o art. 8º; II - autorização do candidato, por escrito; III - prova de filiação partidária; IV - declaração de bens, assinada pelo candidato; V - cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º; VI - certidão de quitação eleitoral; VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual; VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59; IX - **propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.** (grifo nosso)

Embora a lei não faça referência a qualquer sanção para o descumprimento das propostas apresentadas pelos então candidatos à Chefia do Executivo quando do exercício do mandato, ao viabilizar aos eleitores o conhecimento dos planos de governo, o dispositivo em tela amplia a transparência e permite o controle dos governantes pelos governados. Assim, proporciona-se ciência inequívoca aos eleitores das medidas a serem tomadas por aqueles que futuramente exercerão a chefia do Poder Executivo, de modo que o ideal político manifestado no período eleitoral deve permanecer durante todo o exercício do mandato.²

O presente estudo pretende analisar os mecanismos existentes para a responsabilização daqueles que, ao ingressarem na chefia do Executivo, desvirtuam-se das propostas anteriormente apresentadas, violando os princípios da moralidade e da segurança jurídica, questão aqui escolhida para debate por representar, indubitavelmente, um dos grandes desafios da democracia brasileira na contemporaneidade.

Para tanto, faremos, inicialmente, uma incursão no instituto do *recall* e, em seguida, teceremos considerações acerca da responsabilização por improbidade administrativa dos chefes do Executivo nas hipóteses de descumprimento das promessas de campanha.

Esse o nosso plano de estudos. Passemos à sua concretização.

² Sobre a representatividade, conferir: SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no Estado representativo moderno. Traduzido por Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 1962. E também: MILL, John Stuart. *O governo representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. 2. ed. São Paulo: Ibrasa, 1993.

2 DA RESPONSABILIDADE NO EXERCÍCIO DO MANDATO: UMA BREVE ANÁLISE DO *RECALL*

Na atualidade, a necessidade de um vínculo efetivo entre o eleitor e seu representante decorre dos novos contornos que veem assumindo a democracia representativa (LIMA JÚNIOR, 1997), permitindo aos cidadãos exigirem dos mandatários comportamentos éticos e responsáveis.

Assim, inspirados na tradição de participação popular, na democracia suíça e nos ideais de esquerda, os Estados Unidos criaram mecanismo democrático denominado *recall*, que objetiva combater a corrupção e o desvio de poder. Trata-se, em verdade, de um direito político pelo qual o cidadão revoga mandato anteriormente outorgado a representantes ou uma decisão judicial, permitindo a aproximação de eleitores e eleitos (CRONIN, 1999).

O *recall* permite, desse modo, o controle permanente das autoridades públicas, com o intuito de potencializar o exercício democrático, responsável e ético do mandato, afastando arbitrariedades e a corrupção (AIETA, 2002). Em outras palavras, o instituto permite ao eleitorado fiscalizar seus representantes, uma vez que, cientes da possibilidade de serem removidos de suas funções, os eleitos tendem a atuar de forma mais responsável e a agirem de modo mais transparente.

Ressalte-se, por oportuno, que as críticas ao instituto se baseiam na negação ao princípio republicano (pois o mandato deveria ser julgado após certa periodicidade), na violação à estabilidade governamental, no excesso de poder conferido aos eleitores e no fato de que as funções públicas se tornam menos atraentes às pessoas competentes (CRONIN, 1999).

Importa salientar, contudo, que o *recall* não encontra-se previsto expressamente em nosso ordenamento jurídico. Assim, a sua implementação no cenário nacional demanda a aprovação de diploma normativo apto a reger a matéria.

Nesse sentido, o Projeto de Lei Complementar nº 594/10, já arquivado na Câmara dos Deputados, pretendia tornar inelegível, por oito anos, com eventual cassação do diploma – e consequente perda de mandato –, o detentor de mandato eletivo que viesse a descumprir compromisso eleitoral. Para o Projeto, bastaria a condenação, ainda que sem trânsito em julgado, por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, para que viesse a incidir a inelegibilidade. Uma vez eleito, o candidato que adotasse uma política contrária aos seus compromissos eleitorais (ou votasse em

desacordo com os mesmos, no caso dos membros do Poder Legislativo), poderia ser imediatamente afastado de seu cargo, com a consequente cassação do diploma.³

Não obstante o arquivamento do Projeto, importa salientar que, independentemente de qualquer alteração legislativa, existem outros mecanismos hábeis ao controle das propostas apresentadas pelos eleitos no momento de sua candidatura. É o que passaremos a analisar no próximo tópico deste trabalho.

3 DA RESPONSABILIDADE POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM RAZÃO DO DESCUMPRIMENTO DE PROPOSTAS ELEITORAIS

Em que pese o decurso de mais de vinte anos desde a promulgação da Constituição de 1.988, a democracia representativa no Brasil ainda dá os primeiros passos em direção à efetiva responsabilização dos eleitos.

Em regra, as campanhas políticas pautam-se em estudos e pesquisas que visam construir “candidatos ideais” e utilizam-se de propostas muitas vezes inexecutáveis. O eleitor, como alvo do “marketing eleitoral”, acaba sendo manipulado e passa a acreditar em “modelos de candidato” que, em verdade, não existem.

Com efeito, os chefes do Executivo muitas vezes não representam ninguém e nem se sujeitam a qualquer meio de controle por aqueles que lhes concederam apoio nas urnas.

Contudo, os votos atribuídos a um candidato em uma democracia devem expressar o apoio de eleitores a um ideal político. Nesse sentido, a indiscutível importância do artigo 11, inciso IX, da Lei nº 9.504/97: ao romper o compromisso

³ Vejamos: Art. 1º A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos: “Art. 1º, I – r) os que tiverem contra si representação julgada procedente por descumprimento de compromisso eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de oito anos, a contar da data do julgamento. § 6º Para os fins desta Lei, considera-se compromisso eleitoral a promessa de adoção de determinada política ou de consecução, por meio de ações governamentais, de resultado econômico, político ou social objetivamente aferível. § 7º Serão também considerados compromissos eleitorais, além dos que constarem do documento a que se refere o art. 11, § 1º, IX, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, as promessas formuladas de maneira pública e objetiva durante a campanha eleitoral, inclusive pelos candidatos a cargos do Poder Legislativo (NR).” “Art. 22-A. Aplica-se aos pedidos de investigação judicial referentes ao descumprimento de compromisso eleitoral, no que couber, o rito previsto no art. 22 desta Lei, inclusive no que se refere às sanções decorrentes da procedência do pedido. § 1º A representação destinada a instaurar a investigação judicial a que se refere o caput poderá ser proposta por partido político ou pelo Ministério Público Eleitoral até um ano após o término do mandato do representado. § 2º Se o candidato eleito adotar, no exercício do cargo, medida objetivamente contrária ou contraditória com qualquer de seus compromissos eleitorais, a representação poderá ser proposta imediatamente, e, nessa hipótese, caso seja julgada procedente, o prazo a que se refere a alínea ‘r’ do art. 1º, I, desta Lei, será acrescido do período remanescente do mandato. (NR)”. Art. 2º O art. 11, § 1º, IX, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 11, § 1º, IX – propostas defendidas pelo candidato. (NR)”.

assumido durante o período eleitoral, o suposto “candidato ideal” ludibria o eleitor que apoiou o “plano de governo” apresentado e, por via de consequência, não detém mais legitimidade para prosseguir no exercício da função.

Desse modo, a medida vem para afastar os “estelionatários eleitorais” e permitir que as promessas não cumpridas gerem a efetiva responsabilização do agente público pela ruptura da confiança nele depositada ao final da campanha política (LIMA JÚNIOR, 1997; MOUFFE, 2006).

Frise-se que não há qualquer problema no arrolamento de inúmeras propostas no momento do registro da candidatura. Ocorre, contudo, que o programa de governo registrado junto à Justiça Eleitoral deve ser não só exequível, mas efetivamente executado, vinculando o candidato na hipótese de vir a ser eleito. Caso contrário, deve-se responsabilizar o agente público pelo descumprimento do compromisso assumido com o eleitor, em razão do déficit de legitimidade na condução da Administração Pública (BONAVIDES, 2001). Isso porque as propostas não-cumpridas ferem o Estado Democrático de Direito, em razão da violação à representatividade democrática: o mandatário não é, efetivamente, representante do eleitor quando age de forma totalmente contrária ao prometido durante o período eleitoral (BONAVIDES, 2001).

Ademais, as propostas anteriormente registradas servem não só para sinalizar os rumos que o candidato pretende dar ao país, como também ajudar o eleitor na escolha daquele que melhor atenda às suas expectativas, em razão da identidade que possui com seu futuro representante e com o projeto político apresentado.

Diante desse cenário, outra não pode ser conclusão senão aquela que nos leva à necessidade de sancionar as falsas promessas levadas ao conhecimento de eleitores durante a campanha e não cumpridas durante o mandato, uma vez que fulminam a moralidade administrativa e a segurança jurídica. Em outras palavras, o descumprimento das propostas implica em inevitável afronta ao artigo 11, *caput*, da Lei nº 8.429/90, uma vez que viola princípios da administração pública.

Isso porque, em primeiro lugar, a segurança jurídica, enquanto princípio, se ramifica em duas vertentes, uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva (CANOTILHO, 2002, p. 624). No primeiro caso, envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (CANOTILHO, 2002, p. 624). A

outra vertente, de natureza subjetiva, diz respeito à proteção da confiança.⁴ Nessa acepção, a segurança jurídica impõe limitações ao poder estatal de modificar atos que produzam vantagens aos destinatários, ainda que ilegais, em virtude das expectativas geradas aos beneficiários (CANOTILHO, 2002, p. 624). Traduz-se, fundamentalmente, na exigência de que os indivíduos possam ter “calculabilidade” em relação aos efeitos jurídicos de seus atos (LUHMANN, 1996).

Assim, a proteção da confiança guarda estreita relação com os princípios da boa-fé e da moralidade administrativa, tendo como corolário o dever de o candidato não fraudar as legítimas expectativas criadas durante a campanha eleitoral.⁵ E como corolário da proteção à confiança, a previsibilidade reflete a necessidade de que os cidadãos tenham um conhecimento (prévio) das consequências jurídicas de suas condutas (MARTINS-COSTA, 2004), especialmente em razão do apoio conferido a determinado candidato durante o período eleitoral.

Portanto, ao se identificar com o projeto político apresentado por determinado candidato, não podem ser frustradas as expectativas legítimas depositadas pelo cidadão para o futuro do país, sob pena de afronta à proteção da confiança e à previsibilidade.

Desse modo, fica evidente a conexão existente entre proteção da confiança e previsibilidade (segurança jurídica), no sentido de auto vinculação de atos, e o descumprimento das propostas anteriormente apresentadas, razão pela qual inequívoca a necessidade de responsabilização daquele que estiver em exercício na chefia do Executivo.

Não bastasse, o descumprimento das propostas também implica em violação ao princípio da moralidade. Isso porque, tendo em conta a expressiva densidade axiológica e a elevada carga normativa que encerra o princípio previsto no *caput* do art. 37 da Constituição, não há como deixar de concluir que a manutenção no cargo depende do efetivo cumprimento do plano de governo anteriormente apresentado aos eleitores.

⁴ O princípio da proteção à confiança começou a se firmar a partir de decisão do Superior Tribunal Administrativo de Berlim, de 14 de novembro de 1956. O *leading case* trata da anulação de vantagem prometida a viúva de funcionário, caso se transferisse de Berlim Oriental para Berlim Ocidental. Com a transferência, recebeu a vantagem durante um ano, ao cabo do qual o benefício foi cassado, sob o argumento de que era ilegal, por vício de competência. O Tribunal, entretanto, sopesando o princípio da legalidade com o da proteção à confiança, entendeu que este deveria prevalecer, afastando a aplicação do outro (CALMES, 2001, p. 11).

⁵ No campo do Direito Administrativo, conferir: MAFFINI, Rafael. *Princípio da Proteção Substancial da Confiança no Direito Administrativo Brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

Ora, a moralidade administrativa reflete mecanismo constitucional para evitar que a subjetividade implique em verdadeira arbitrariedade no exercício do cargo, em razão da necessidade de observância das propostas para o desempenho legítimo das funções atribuídas ao chefe do Executivo. E essa legitimidade decorre não apenas do apoio manifestado nas urnas, mas do permanente controle do cumprimento das propostas apresentadas aos eleitores.

Assim, o princípio da moralidade torna obrigatório que o móvel do agente e o objeto pretendido estejam em harmonia com o dever de bem administrar e a boa-fé no exercício do mandato. Ainda que os contornos do ato que empossou o então candidato estejam em conformidade com o ordenamento, deve-se afastar-se o eleito do dever de administrar, em razão da ausência de honestidade com eleitor e da ilegitimidade para atuar com base em novas diretrizes, diversas daquelas propostas durante o processo eleitoral.⁶

Destarte, a inadequação do programa político efetivamente implantado com a intenção anteriormente manifestada pelo agente implica em violação à moralidade administrativa e ao dever de honestidade.

Nesse liame, ainda que o titular do direito lesado não queira agir, incumbe ao Ministério Público fazê-lo, propondo “ação civil pela prática de atos de improbidade administrativa”, para que seja fulminada a violação aos princípios da Administração Pública.

A título de exemplo, suponhamos que determinado candidato venha a registrar, como proposta de governo, o aumento de investimentos em saúde para o patamar de 30% do Produto Interno Bruto, dentro do prazo de 2 (dois) anos, a contar do início do exercício do mandato. Em descumprindo à promessa e sem que exista qualquer justificativa plausível para fazê-lo, nada obsta que o Ministério Público venha a ingressar com a demanda cabível, em razão da violação aos princípios da segurança jurídica e da moralidade, visto que frustradas as legítimas expectativas depositadas pelos eleitores.

Ressalte-se, por oportuno, que, ao fazer propostas de caráter genérico e sem qualquer possibilidade de concretização (ex. “eu vou solucionar os problemas da

⁶ É claro que não estamos aqui a sustentar a responsabilização do agente por situações imprevisíveis e extraordinárias. Ao contrário, entendemos que a improbidade administrativa restará caracterizada quando, não obstante a ausência de justificativa plausível e razoável para a modificação dos compromissos assumidos durante o período eleitoral, venha o chefe do Executivo a conferir novos rumos para a Administração Pública.

educação”, “eu vou resolver os problemas do SUS”, entre outras), o eleito assume a responsabilidade por aquilo que prometeu, devendo ser capaz de adotar toda uma gama de medidas que venham a sanear por completo eventuais irregularidades envolvendo a temática, sob pena de responder pela prática de improbidade administrativa.

E mais: devidamente ajuizada a demanda, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, encontra-se o eleito responsável pelo ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente (art. 12, inciso III, da Lei 8.429/92): a) ressarcimento integral do dano, se houver; b) perda da função pública; c) suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; d) pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; e e) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Portanto, em última instância e dentro de um critério de razoabilidade, o eleito fica sujeito à perda da função pública, em virtude do descumprimento de compromisso anteriormente assumido com os eleitores.

Frise-se que a improbidade não acarreta apenas danos de natureza patrimonial. Dela decorre, também, um dano difuso, correspondente à grave ofensa à moralidade da Administração Pública e aos eleitores. Ora, ao ludibriar os cidadãos, o agente agride o patrimônio coletivo com tamanha intensidade e extensão que gera sensação de repulsa coletiva a ato intolerável. Assim, toda a sociedade é ofendida em sua dignidade e decoro cívicos por aquele que viola os princípios da moralidade e segurança jurídica, ferindo profundamente o sentimento de cidadania (art. 2º, da Constituição).

Destarte, se *“todo cidadão tem direito subjetivo ao governo honesto”*⁷, o mandato pressupõe que os eleitos tenham absoluta retidão de conduta, caracterizada pela honestidade no desempenho do múnus público. A inobservância desse dever gera o desapontamento dos cidadãos, frustrando as expectativas legítimas depositadas nas urnas. Assim, a ofensa implica na prática de dano moral

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas-data*. 12ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 93.

coletivo, por acarretar prejuízo moral aos governados, atingindo-lhes o sentimento ético e a confiança que depositaram durante o processo eleitoral.

Diante das dimensões deste ensaio, torna-se impossível abordar em sua totalidade a temática da responsabilização dos chefes do Executivo pelo descumprimento das propostas apresentadas durante a campanha eleitoral. Contudo, a comunidade jurídica precisa correr os riscos associados com a exploração desses novos horizontes, uma vez que, se não é certo quão longe os investimentos na responsabilização nos levarão, é certo que não iremos a lugar algum se o déficit de legitimidade das instituições representativas continuar a assombrar nosso país.

CONCLUSÃO

A democracia brasileira vem consolidando a descrença em relação às instituições, especialmente diante da ausência de identidade entre o eleitor e o eleito. Trata-se, em verdade, de um regime de “aparências”, que reduz a participação popular a mera formalidade durante o processo eleitoral e afasta a transparência na formulação/implementação de políticas públicas.⁸

Assim, embora a lei não faça referência a qualquer sanção para o não cumprimento das propostas apresentadas pelos candidatos à Justiça Eleitoral (artigo 11, inciso IX, da Lei 9.504/97), ao viabilizar aos eleitores o conhecimento dos planos de governo, o dispositivo em tela pretende que o ideal político manifestado durante as eleições permaneça durante todo o exercício do mandato.

Inspirados na tradição de participação popular, na democracia suíça e nos ideais de esquerda, os Estados Unidos criaram mecanismo democrático denominado *recall*, objetivando combater a corrupção e desvio de poder. Trata-se, em verdade, de um direito político pelo qual o cidadão revoga mandato anteriormente outorgado a representantes, permitindo a aproximação de eleitores e eleitos. Contudo, o instituto não encontra previsão na Constituição de 1.988 ou na legislação infraconstitucional.

Não obstante, urge sancionar as falsas promessas levadas ao conhecimento de eleitores durante a campanha e não cumpridas durante o mandato, uma vez que

⁸ Sobre o tema, conferir: HÖFFE, Otfried. *A Democracia no Mundo de Hoje*. Trad. Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005. E também: SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a Democracia: entre o Pré-Contratualismo e o Pós-Contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco, PAOLI, Maria Célia (org.). *Os Sentidos da Democracia – Políticas do Dissenso e Hegemonia Global*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999. p. 83 – 129.

fulminam a moralidade administrativa e a segurança jurídica. Segundo entendemos, o descumprimento das propostas implica em inevitável afronta ao artigo 11, *caput*, da Lei nº 8.429/90, por violar princípios da administração pública.

Assim, no momento em que o eleitor se conscientiza plenamente das propostas do candidato, que acabam sendo descumpridas no exercício do mandato, é possível falar em violação à segurança jurídica. Isso porque, ao se identificar com o projeto político apresentado pelo então candidato, não podem ser frustradas as expectativas legítimas depositadas pelo cidadão para o exercício do mandato, sob pena de afronta à proteção da confiança.

Do mesmo modo, a inadequação do programa político efetivamente implantado com a intenção anteriormente manifestada pelo agente implica em violação à moralidade administrativa e ao dever de honestidade.

Ainda que o titular do direito lesado não queira agir, incumbe ao Ministério Público fazê-lo, propondo “ação civil pública pela prática de atos de improbidade administrativa”, para que seja fulminada a violação ao ordenamento jurídico. Encontra-se o eleito, assim, sujeito à perda da função pública, em virtude do descumprimento de compromisso anteriormente assumido com os eleitores.

Ademais, a improbidade não acarreta somente danos de natureza patrimonial. Dela decorre, também, um dano difuso, correspondente à grave ofensa à moralidade da Administração Pública e aos eleitores. Trata-se, portanto, de prejuízo de natureza moral, que é experimentado pela própria Administração Pública e, de maneira difusa, por toda a coletividade.

Em suma, ao romper o compromisso assumido durante o período eleitoral, o suposto “candidato ideal” ludibria o eleitor que apoiou as propostas apresentadas e, por via de consequência, não detém mais legitimidade para prosseguir no exercício da função, devendo ser responsabilizado pela prática de improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. O recall e o voto destituente. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo, v. 10, n. 40, p. 157-170, jul./set. 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros Editora, 2001.

CALMES, Sylvia. *Du Principe de Protection de la Confiance Legitime en Droits Allemand, Communautaire et Français*. Paris: Dalloz, 2001.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Almedina: Coimbra, 2002.

COSTA, Rafael de Oliveira. *Segurança Jurídica e Hermenêutica Constitucional: Horizontes Jusfilosóficos da Previsibilidade das Decisões Judiciais*. 183p. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

FERREIRA, Pinto. *Manual de Direito Constitucional*. 2º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

HÖFFE, Otfried. *A Democracia no Mundo de Hoje*. Trad. de Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LUHMANN, Niklas. *Confianza*. México: Anthropos, 1996.

MAFFINI, Rafael. *Princípio da Proteção Substancial da Confiança no Direito Administrativo Brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MARTINS-COSTA, Judith. A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os cidadãos: a segurança como crédito de confiança. In: ÁVILA, Humberto B. (Org.). *Almiro do Couto e Silva e a re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os cidadãos*. Brasília: R. CEJ, n. 27, p. 110-120, out/dez. 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas-data*. 12ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

MILL, John Stuart. *O governo representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. 2. ed. São Paulo: Ibrasa, 1993.

MIRANDA, Francisco C. Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987, Tomo IV, p. 573.

MOUFFE, Chantal. *On the Political*. London: Routledge, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a Democracia: entre o Pré-Contratualismo e o Pós-Contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco, PAOLI, Maria Célia (org.). *Os Sentidos da Democracia – Políticas do Dissenso e Hegemonia Global*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999, p. 83 – 129.

SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no Estado representativo moderno. Traduzido por Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 1962.

Recebido em 09/09/2014

Aprovado em 01/06/2015

Received in 09/09/2014

Approved in 01/06/2015